

BVGer C-5490/2013 vom 22. September 2015

Bundesverwaltungsgericht, 2015-09-22, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger_C-5490_2013

FR: TAF C-5490/2013 du 22 septembre 2015

IT: TAF C-5490/2013 del 22 settembre 2015

Regeste

Documents de voyage pour étrangers (divers)

Erwägungen

E. 1.1

Sous réserve des exceptions prévues à l'art. 32 LTAF, le Tribunal, en vertu de l'art. 31 LTAF, connaît des recours contre les décisions au sens de l'art. 5 PA prises par les autorités mentionnées à l'art. 33 LTAF. En particulier, les décisions en matière de délivrance de passeports pour étrangers rendues par le SEM - lequel constitue une unité de l'administration fédérale telle que définie à l'art. 33 let. d LTAF - sont susceptibles de recours au Tribunal, qui statue définitivement (cf. art. 1 al. 2 LTAF en relation avec l'art. 83 let. c ch. 6 in fine LTF). 1.2. Pour autant que la LTAF n'en dispose pas autrement, la procédure devant le Tribunal est régie par la PA (cf. art. 37 LTAF). 1.3. A. _____ a qualité pour recourir (cf. art 48 al. 1 PA). Le recours, présenté dans la forme et les délais prescrits par la loi, est recevable (cf. art. 50 et art. 52 PA).

E. 2

Le recourant peut invoquer devant le Tribunal la violation du droit fédéral, y compris l'excès ou l'abus du pouvoir d'appréciation, la constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents ainsi que l'inopportunité de la décision entreprise, sauf lorsqu'une autorité cantonale a statué comme autorité de recours (cf. art. 49 PA). L'autorité de recours n'est pas liée par les motifs invoqués par les parties (cf. art. 62 al. 4 PA), ni par les considérants de la décision attaquée (cf. Moser et al., *Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, Handbücher für die Anwaltspraxis*, Tome X, 2ème éd., 2013, n° 3.197). Aussi peut-elle admettre ou rejeter le pourvoi pour d'autres motifs que ceux invoqués. Dans son arrêt, elle prend en considération l'état de fait existant au moment où elle statue (cf. ATAF 2014/1 consid. 2).

E. 3

A l'appui de son pourvoi du 30 septembre 2013, le recourant a notamment fait valoir une violation de son droit d'être entendu, en reprochant à l'instance inférieure d'avoir omis de lui communiquer le résultat des investigations qu'elle avait menées auprès des autorités de son pays d'origine et de ne pas lui avoir donné la possibilité de se prononcer à ce propos. Vu la nature formelle de la garantie constitutionnelle du droit d'être entendu, dont la violation entraîne en principe l'annulation de la décision attaquée sans égard aux chances de succès du recours sur le fond, ce moyen doit être examiné en premier lieu.

E. 3.1

Le droit d'être entendu, inscrit à l'art. 29 al. 2 Cst., comprend notamment le droit de s'exprimer, le droit de consulter le dossier, le droit de faire administrer des preuves et de participer à leur administration, le droit d'obtenir une décision motivée et le droit de se faire représenter ou assister. Il est consacré, en procédure administrative fédérale, par les art. 26 à 28 (droit de consulter les pièces), les art. 29 à 33 (droit d'être entendu stricto sensu) et l'art. 35 PA (droit d'obtenir une décision motivée).

E. 3.2

L'art. 30 al. 1 PA prévoit en particulier que l'autorité entend les parties avant qu'une décision ne soit prise touchant leur situation juridique, soit le droit d'exposer leurs arguments de droit, de fait ou d'opportunité, de répondre aux objections de l'autorité et de se déterminer sur les autres éléments du dossier (cf. ATF 135 I 279 consid. 2.3, ATF 132 II 485 consid. 3, ATF 126 I 7 consid. 2b, ATF 124 II 132 consid. 2b et la jurisprudence citée; cf. aussi ATAF 2010/53 consid. 13.1 et les références citées, voir également THIERRY TANQUEREL, Manuel de droit administratif, 2011, p. 509ss).

E. 3.3

La garantie du droit d'être entendu implique par ailleurs que l'administré soit informé de l'objet de la procédure et du contenu prévisible de la décision à son égard. Elle implique également le droit d'être informé des actes d'instruction que l'autorité entend accomplir (cf. par exemple TANQUEREL, op. cit., p. 515, n° 1550 et KÖLZ ET AL., *Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes*, 3ème édition, 2013, p. 173, n° 491). Aussi, l'autorité qui envisage de fonder sa décision sur un fait, une preuve ou une norme dont il n'a pas été question auparavant doit préalablement entendre l'administré (cf. Auer et al., *Droit constitutionnel suisse*, vol. II, Les droits fondamentaux, 3ème éd., 2013, p. 613, n° 1343 et MOOR/POLTIER, *Droit administratif*, vol. II, 3ème édition, 2011, p. 321).

E. 3.4

En l'espèce, l'autorité intimée a décidé de procéder à des mesures d'instruction complémentaires et ces investigations menées auprès de l'Ambassade de la République d'Irak à Berne "ont permis d'établir que l'intéressé n'était pas inscrit sur une liste de débaassification et que les documents d'identité fournis à l'Ambassade seraient des faux" (cf. la décision querellée p. 3). L'instance inférieure n'a toutefois jamais informé l'intéressé des démarches entreprises ni des résultats de ces investigations. Le recourant n'a ainsi pas eu l'occasion de se déterminer sur les renseignements obtenus par l'autorité intimée de la part de la représentation de la République d'Irak à Berne avant le prononcé de la décision du 27 août 2013. Or, les informations obtenues par le SEM constituent des faits dont il n'a pas été question auparavant et qui, contrairement à ce que l'autorité intimée a laissé entendre dans le cadre de la procédure de recours, sont susceptibles d'être déterminants pour la question de savoir si l'intéressé peut être mis au bénéfice d'un passeport pour étrangers. Preuve en est que l'autorité inférieure a estimé qu'il était nécessaire de procéder à des mesures d'instruction complémentaires à ce sujet et que dans sa décision du 27 août 2013, elle a consacré plusieurs paragraphes aux résultats de ces investigations. Force est par conséquent de constater que le SEM a violé le droit d'être entendu du recourant, en omettant de l'informer sur le résultat de ses investigations auprès de l'Ambassade précitée, de l'aviser qu'il envisageait de fonder sa décision sur des faits dont il n'avait pas été question auparavant et de lui donner la possibilité de se déterminer à ce sujet.

E. 3.5

La thèse du SEM selon laquelle tous les documents déterminants avaient été transmis au recourant, dès lors que les mesures d'instruction menées auprès de l'Ambassade de la République d'Irak à Berne étaient des investigations internes qui avaient uniquement pour but d'établir la nationalité de l'intéressé ne saurait manifestement pas être suivie. Il ressort en effet explicitement de la décision attaquée que les actes d'instruction en question ne concernaient pas uniquement la nationalité de l'intéressé mais visaient également à établir "l'éventuelle implication de ce dernier dans la procédure de débaassification" (cf. la décision querellée p. 2 in fine). A ce propos, il sied par ailleurs de noter que les mesures d'instruction complémentaires ont été entamées après la production, par le recourant, d'une attestation délivrée par l'Ambassade de la République d'Irak à Berne, confirmant sa nationalité irakienne. Sur un autre plan, le Tribunal constate que dans sa décision du 27 août 2013, l'autorité intimée a consacré plusieurs paragraphes aux résultats de ces investigations, relevant en particulier qu'elles avaient "permis d'établir que l'intéressé n'était pas inscrit sur une liste de débaassification et que les documents d'identité fournis à l'ambassade seraient des faux". Dans ces conditions, le Tribunal ne saurait admettre qu'il s'agissait d'investigations purement internes sans incidence sur la demande de passeport du recourant. Comme relevé plus haut, l'éventuelle inscription de l'intéressé sur une liste de débaassification et l'éventuelle production de faux documents à l'appui de sa demande de passeport national constituent en effet des éléments susceptibles d'être déterminants pour l'examen de la question de savoir si l'intéressé doit être considéré comme un étranger dépourvu de documents de voyage au sens de l'art. 10 de l'ordonnance du 14 novembre 2012 sur l'établissement de documents de voyage pour étrangers (ODV, RS 143.5).

E. 3.6

Il s'ensuit qu'en procédant à des mesures d'instruction auprès de l'Ambassade de la République d'Irak à Berne sans communiquer le résultat de ces investigations au recourant qui ne pouvait ainsi pas prendre position à ce sujet et en omettant d'aviser l'intéressé qu'elle avait l'intention de fonder sa décision sur des éléments dont il n'avait jamais été question auparavant, l'autorité inférieure a violé le droit d'être entendu du recourant.

E. 3.7

Le droit d'être entendu est de nature formelle. Sa violation entraîne en principe l'annulation de la décision attaquée, indépendamment des chances de succès du recours (cf. ATF 137 I 195 consid. 2.2, ainsi que ATAF 2007/30 consid. 5.5.1 et ATAF 2007/27 consid. 10.1; cf. également PATRICK SUTTER, in : Auer et al., Kommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren [VwVG], 2008, n° 16 ad art. 29 PA, et MOSER et al., op.cit., p. 193, n° 3.110). Ce principe doit toutefois être relativisé, dès lors qu'une éventuelle violation du droit d'être entendu en première instance peut exceptionnellement être réparée lorsque l'administré a eu la possibilité de s'expliquer librement devant une autorité de recours, dont la cognition est aussi étendue que celle de l'inférieure (cf. ATF 137 I 135 consid. 2.3.2, ATF 133 I 201 consid. 2.2, ATF 130 II 530 consid. 7.3). Si le principe de l'économie de procédure peut justifier que l'autorité de recours s'abstienne de retourner le dossier à l'autorité de première instance pour la réparation de ce vice formel, il convient néanmoins d'éviter que les violations des règles de procédure soient systématiquement réparées par l'autorité de recours, faute de quoi les règles de procédure auxquelles sont tenues de se soumettre les autorités de première instance perdraient de leur sens (cf. SUTTER, op. cit., n° 18 ad art. 29 PA, MOSER et al., op. cit., p. 193, n° 3.112 et Kölz et al., op.cit., p.193ss,

n° 548-552 et les références citées).

E. 3.8

Cela étant, dans le cas particulier, le Tribunal estime qu'il ne se justifie pas de réparer la violation du droit d'être entendu de A._____. Le recourant n'a en effet pas eu la possibilité, dans le cadre de la présente procédure de recours, de s'expliquer librement sur le résultat des investigations menées par l'autorité intimée, dès lors que celle-ci a refusé de lui transmettre les renseignements obtenus de la part de l'Ambassade de la République d'Irak à Berne (cf. le courrier de l'autorité intimée du 10 septembre 2013), en arguant qu'il s'agissait de pièces à usage interne. Or, dans la mesure où le SEM a du moins partiellement fondé sa décision sur le résultat de ces investigations et où les renseignements obtenus sont susceptibles d'être déterminants pour la question de savoir si l'intéressé doit être considéré comme un étranger dépourvu de documents de voyage, les documents en question ne sauraient manifestement pas être qualifiés de pièces à usage interne (à ce propos, cf. notamment l'arrêt du Tribunal administratif fédéral C-4259/2009 du 9 janvier 2012 consid. 3.6 et jurisprudence citée, voir également KÖLZ ET AL., op.cit., p. 174s, n° 495 et références citées).

E. 3.9

En outre, force est de constater que le SEM a non seulement violé le droit d'être entendu du recourant, mais s'est également fondé sur un état de fait incomplet lorsqu'il a rendu sa décision du 27 août 2013. Il ressort ainsi des pièces du dossier que l'autorité intimée a obtenu des renseignements contradictoires de la part des autorités irakiennes au sujet de la question de savoir si la demande de passeport national de l'intéressé avait effectivement été enregistrée et était en cours (cf. notamment la notice du 26 juin 2013). Ces informations contradictoires contenues dans le dossier de l'autorité inférieure ont par ailleurs amené celle-ci à défendre des positions incohérentes dans le cadre de la présente procédure de recours. Le SEM a ainsi d'un côté relevé que l'Ambassade de la République d'Irak à Berne avait confirmé, dans une attestation du 15 mai 2012, que l'intéressé avait bien déposé une demande de passeport national et que sa demande était en cours, de sorte que la décision du Ministère de l'intérieur irakien du 22 novembre 2010 ne saurait être déterminante (cf. le courrier de l'autorité inférieure du 12 février 2014). De l'autre côté, l'autorité de première instance a évoqué que la représentation précitée avait confirmé que l'intéressé avait en tout temps la possibilité de déposer une demande de passeport national (cf. la décision querellée p. 3) et s'est déclarée disposée à établir un passeport pour étrangers en sa faveur afin de lui permettre de se rendre à Paris en vue d'obtenir un passeport national (cf. les écrits de l'autorité intimée du 24 septembre et du 5 novembre 2014). Dans ces conditions, force est de constater que l'autorité intimée a constaté les faits pertinents de manière incomplète, puisqu'elle s'est basée sur des renseignements contradictoires et lacunaires, sur lesquels le recourant n'a pour le surplus pas eu l'occasion de se prononcer (sur la constatation incomplète des faits pertinents, cf. notamment BENJAMIN SCHINDLER, in: Auer et al., op.cit., ad art. 49 ch. 28 et OLIVER ZIBUNG/ELIAS HOFSTETTER, in: Waldmann/Weissenberger, Praxiskommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren, 2009, n° 38 ad art. 49 et les références citées). A ce propos, il sied également d'observer que dans la décision querellée, l'autorité intimée a retenu que l'intéressé n'avait fourni aucun document permettant d'admettre l'existence d'une impossibilité objective d'obtenir un passeport national valable. Elle s'est essentiellement référée à l'attestation de la République d'Irak à Berne du 15 mai 2012, confirmant que la

demande de passeport national de l'intéressé avait bien été enregistrée et que les démarches étaient en cours, pour justifier que l'écrit du Ministère de l'intérieur de la République d'Irak du 22 novembre 2010 ne pouvait pas être pris en considération à cet égard. Or, compte tenu des informations contradictoires obtenues par l'autorité inférieure au sujet de la demande de passeport national déposée par le recourant, le Tribunal considère que l'instance inférieure ne pouvait se baser exclusivement sur l'attestation du 15 mai 2012 pour ne pas examiner plus en détail la portée de l'écrit du 22 novembre 2010.

E. 3.10

Compte tenu de l'ensemble des éléments qui précèdent, il convient d'annuler la décision du 27 août 2013 et de renvoyer le dossier à l'autorité inférieure afin qu'elle répare la violation du droit d'être entendu constatée au consid. 3.6 supra et tienne compte de tous les faits pertinents, en procédant, le cas échéant, aux mesures d'instruction nécessaires. C'est ici le lieu de rappeler que dans le cas particulier, le Tribunal ne saurait réparer les vices dont la décision querellée est entachée, puisque les conditions pour la réparation de la violation du droit d'être entendu ne sont pas réunies (cf. consid. 3.8). Aussi, il sied d'observer qu'en l'absence de décision de première instance fondée sur un état de fait et un raisonnement juridique corrects, la cassation permet d'éviter une prétérition d'instance (cf. MOSER ET AL., op. cit., p. 225ss, n° 3.193ss).

E. 4

Par conséquent, le recours est partiellement admis. Bien qu'elle succombe partiellement, l'autorité inférieure n'a pas à supporter de frais de procédure (art. 63 al. 2 PA). Compte tenu de l'issue de la cause, il y aurait lieu de mettre des frais réduits de procédure à la charge du recourant, lequel est toutefois dispensé de ces frais, dès lors qu'il a été mis au bénéfice de l'assistance judiciaire partielle par décision du Tribunal du 19 novembre 2013. Le recourant, qui obtient partiellement gain de cause, a par ailleurs droit à des dépens réduits (art. 64 al. 1 PA en relation avec l'art. 7 al. 2 du règlement du 21 février 2008 concernant les frais, dépens et indemnités fixés par le Tribunal administratif fédéral [FITAF, RS 173.320.2]). Au vu de l'ensemble des circonstances du cas, de l'importance de l'affaire, du degré de difficulté de cette dernière et de l'ampleur du travail accompli par le mandataire, qui n'exerce pas la profession d'avocat (cf. art. 10 FITAF), les dépens sont arrêtés, au regard des art. 8ss et de l'art. 14 al. 2 FITAF, à Fr. 800.- (TVA comprise). A ce propos, il y a lieu de noter que le Tribunal ne saurait se référer à la note d'honoraires que le mandataire du recourant a versée au dossier par pli du 12 mars 2014 pour fixer les dépens, compte tenu du fait que sur cette note figurent également toutes les opérations effectuées dans le cadre de la procédure devant l'autorité inférieure et que le temps pris en considération pour les recherches juridiques et la rédaction du mémoire de recours ainsi que des autres écritures déposées dans le cadre de la procédure de recours apparaît disproportionné, au regard de l'absence de complexité particulière de l'affaire et du fait que dans ses écrits, il a essentiellement repris les arguments avancés dans le cadre de la procédure devant l'autorité de première instance. (dispositif page suivante)